



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Е.А. Каюров*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИИ

Аннотация. В работе анализируется достаточность доходной базы муниципальных образований в России для решения возложенных на местное самоуправление действующим законодательством вопросов, выявляется существующая проблематика в данной области, что, в свою очередь, позволяет автору предложить меры по модернизации существующей системы формирования доходов местных бюджетов. Основная часть предложений связана с перераспределением доходов бюджетов бюджетной системы РФ от действующих налогов и сборов.

Ключевые слова: юриспруденция, бюджетный федерализм, государственные (муниципальные) финансы, доходы местных бюджетов, налоги, акцизы, администрирование доходов, перераспределение налогов, федеральный, региональный бюджеты, публичная власть.

И для кого, пожалуй, не секрет, что местное самоуправление является важнейшим институтом публичной власти, основной целью которого является повышение эффективности и качества реализации публичной власти через максимально возможное приближение уровня управления, решения определенных вопросов к самому населению.

Относительно указанного тезиса еще в XIX в. А.Д. Градовским отмечено, что «каждое государство значительных территориальных размеров рано или поздно приходит к тому убеждению, что успех его административной деятельности зависит от возможно большей самостоятельности и самодеятельности его местных органов»¹.

С.А. Авакьян по данному вопросу обращает внимание на то, что высшей целью местного самоуправления в России является объединение людей для организации самостоятельного решения вопросов своей жизнедеятельности, управления землей и другими объектами муниципальной собственности. Одновременно С.А. Авакьян отмечает, что данный уровень управления наиболее приближен к населению и дает ему возможность участия в управлении местными делами. Отстранение государственных чиновников от решения местных дел, передача управления этими делами либо всему местному сообществу, либо выборным от сооб-

Г. 3. Ч. 1: Органы местного самоуправления. С. 8. Электронный каталог РГБ. Документ: rsl01004486734.pdf. С. 17.

¹ Градовский А.Д. Начала русского государственно-го права. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1883.

© Каюров Евгений Александрович

* Аспирант кафедры государственного и административного права Самарского государственного университета
[kayurove@mail.ru]



щества обеспечивают наиболее эффективное их решение².

Европейская хартия местного самоуправления в ст. 4 закрепляет норму, согласно которой осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

Вышеуказанные доводы и положения, безусловно, нашли свое отражение и в действующем законодательстве России.

Так, в соответствии со ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельное.

В развитие данной нормы ст. 132 Конституции РФ устанавливается самостоятельность органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью, формировании, утверждении и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов и сборов, осуществлении охраны общественного порядка, а также решении иных вопросов местного значения.

Обратившись к понятию местного самоуправления, закрепляемого в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ), следует выделить, что местное самоуправление определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных законодательством РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

О.Е. Кутафин по данному поводу подчеркивает, что «можно говорить о самостоятельности местного самоуправления в рамках его полномочий. Органы государственной власти создают правовые рамки для деятельности местного самоуправления, однако осуществлять его не вправе»³.

С учетом изложенного, возможно констатировать, что организация и реализация эффективного местного самоуправления крайне важный аспект осуществления качественной публичной власти в России в целом.

В свою очередь, для осуществления эффективного и полноценного местного самоуправления, реализации органами местного самоуправления всех возложенных действующим законодательством на местное самоуправление полномочий необходима достаточная, обоснованная, стабильная и, одновременно, стимулирующая финансовая основа.

Обратив внимание на положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, закрепляющие перечень вопросов местного значения, можно увидеть, что местная власть в настоящее время должна осуществлять реализацию многих государственных функций в сфере образования, здравоохранения, социальной помощи, дорожной деятельности, жилищно-коммунального хозяйства, в сфере культуры, развития сельского хозяйства, малого и среднего бизнеса. Безусловно, это сферы в основном социально-экономической направленности, качество исполнения которых наиболее чувствительно для населения.

В целях финансового обеспечения исполнения и развития указанного круга вопросов ст. 55 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ закреплен перечень возможных доходов местного бюджета. К таким доходам, в частности, отнесены: средства самообложения граждан, доходы от налогов и сборов, безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы РФ, доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности, штрафы, иные поступления.

Согласно официальной отчетности Министерства финансов РФ, общий объем поступивших в 2011 г. в местные бюджеты вышеуказанных доходов составил 2961,1 млрд руб., что составляет 11,5% от всех доходов консолидированного бюджета РФ (далее — КБ РФ) и бюджета государственных внебюджетных фондов (далее — БГВФ) или 15,6% от КБ РФ⁴.

Одновременно доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2011 г. составили 7 644,24 млрд руб., что равняется 29,7% от всех доходов КБ РФ и БГВФ и 40,2 % от КБ РФ.

Для сравнения в ФРГ местные власти ответственны за строительство местных дорог, энергоснабжение, подачу воды и природного газа, состояние канализационных систем, градостроительстве, строительстве и ремонт школ, театров, музеев, больниц, спортивных сооружений, оказание социальной помощи⁵. В целом схожие предметы деятельности с местным самоуправ-

² Муниципальное право России: учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 6.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 3.

⁴ Сайт Министерства финансов РФ // URL: <http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring> (последнее посещение – 15 февраля 2013 г.).

⁵ Берстембаева Р.К. Организация государственных финансов в отдельных развитых странах: учеб. пособие. Алматы: Институт развития Казахстана, 2001. С. 99.



лением в России. При этом доля доходов земельных бюджетов ФРГ составляет 65,4% от консолидированного бюджета ФРГ.

В Великобритании главными сферами расходов местных бюджетов являются образование, закон и правопорядок, социальные услуги, охрана окружающей среды, дороги и транспорт⁶. Одновременно расходы составляют около 25% всех государственных расходов⁷.

Во Франции расходы местных бюджетов делятся на текущие и инвестиционные. Это расходы, связанные с содержанием школ, большинства местных коммунальных служб, предприятий общественного транспорта, осуществлением социальных мероприятий, содержанием социальной инфраструктуры, а также это инвестиционные расходы, включающие затраты на прямое инвестирование, субсидии на оборудование и возмещение займов⁸. Величина местных бюджетов составляет около 60% государственного бюджета⁹.

Возвращаясь к данным Минфина РФ, необходимо также отметить, что в общем объеме поступивших в 2011 г. собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составили лишь 39,3% (1162,9 млрд руб.), межбюджетные трансферты с учетом субвенций — 60,7% (1798,2 млрд руб.), без учета субвенций — 48,3% (1086,8 млрд руб.).

Распределение доходов по типам муниципальных образований в 2011 г. характеризуется неравномерностью: в бюджеты городских округов поступило 1 163,8 млрд руб. (51,7%), в бюджеты муниципальных районов — 810,7 млрд руб. (36%), в бюджеты поселений — 275 млрд руб. (12,3%).

При этом более чем в половине муниципальных районов доля межбюджетных трансфертов и доходов, переданных субъектами РФ по дополнительным нормативам, в общей доле доходов составляет свыше 70%.

Высокая доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов, безусловно, обусловлена необходимостью распределения бюджетных средств в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в России, но при этом нельзя не обратить внимание на существующий низкий уровень налоговой составляющей в доходах муниципальных образований.

При этом, одновременно, объем целевых субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ на решение вопросов местного значения составил 527,1 млрд руб., что со-

ставляет 23,4% собственных доходов местных бюджетов.

В этой связи решение одной важной государственной задачи, касающейся выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, может влиять на решение другой задачи, касающейся повышения эффективности и заинтересованности деятельности органов местного самоуправления и в целом местного сообщества по увеличению налоговых поступлений в местные бюджеты. В решении данного вопроса, безусловно, должен соблюдаться определенный баланс.

Достаточно низкий уровень свободных средств в местном бюджете лишает муниципальные образования и населения определенной самостоятельности в решении вопросов местного значения, в реализации позитивных идей на местах. Фактически приходится принимать участие в получении имеющихся (распределяемых) межбюджетных трансфертах, которые не всегда могут быть актуальны для того или иного муниципального образования.

Президент РФ В.В. Путин 27.12.2012 г. на заседании государственного совета отметил, что «как утверждают регионы, существенная часть поступлений от деятельности новых предприятий в их бюджеты не попадает. Это значит, что ходить в Минфин за денежкой, выпрашивать дотации из федеральной казны по-прежнему выгоднее, чем привлекать инвесторов. А должно быть равным счетом наоборот»¹⁰. Одновременно Президент РФ особо подчеркнул, что «самодостаточными должны быть не только регионы, но и муниципалитеты, поскольку если у местных властей будет стимул поддерживать предпринимательство, то выиграет весь субъект Федерации»¹¹.

Таким образом, система формирования доходов местных бюджетов должна стимулировать к решению вопросов местного значения экономического характера, должна быть стабильной и достаточной для финансирования расходов социальной направленности, обоснованной с позиции возможности финансирования возложенных на местное самоуправление вопросов.

В этой связи представляется целесообразным использовать на практике следующие идеи по модернизации действующей системы формирования доходов местных бюджетов в России.

1. Передача в местные бюджеты РФ дополнительных отчислений от налога на прибыль организаций.

⁶ Там же. С. 114.

⁷ Там же. С. 117.

⁸ Там же. С. 115.

⁹ Там же.

¹⁰ Сайт Президента РФ // URL: <http://state.kremlin.ru/state_council/17232> (последнее посещение – 22 февраля 2013 г.).

¹¹ Там же.



В настоящее время налог на прибыль организаций распределяется следующим образом: сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 2%, зачисляется в федеральный бюджет, а в размере 18% в бюджеты субъектов РФ.

Установление отчислений от данного налога в местные бюджеты, хотя бы в самом незначительном размере, к примеру, суммы налога, исчисленной по налоговой ставке в размере 2%, непременно будет способствовать повышению эффективности реализации вопросов местного значения.

Основным аргументом передачи части отчислений от данного налога в местные бюджеты РФ является повышение факторов стимулирования в деятельности местных властей, заключающейся в расширении налогооблагаемой базы на территории муниципального образования. Органы местного самоуправления будут заинтересованы в создании новых организаций и предприятий, а также в развитии действующих, поскольку их создание и последующая эффективная деятельность будут напрямую влиять на объем поступающих в местные бюджеты доходов от налога на прибыль организаций.

Следует отметить, что по состоянию на сегодняшний день муниципальные образования в силу норм действующего законодательства осуществляют такие вопросы местного значения, как содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства. В таком случае поступление в местные бюджеты налога на прибыль организаций могло бы прямо стимулировать муниципальные образования к решению данных вопросов.

Местное самоуправление по существующей схеме распределения данных налоговых поступлений практически потеряло стимул к развитию собственной экономики, производству на территории муниципального образования, расширению налогооблагаемой базы по собираемому на их территории налогу на прибыль организаций.

При этом согласно отчетности Минфина РФ в 2011 г. в бюджеты субъектов РФ от налога на прибыль организаций поступило средств в размере 1 927,94 млрд руб.

Одновременно необходимо отметить, что действующим законодательством (ст. 58 Бюджетного кодекса РФ) предусмотрена возможность установления законом субъекта РФ единых для всех поселений и муниципальных районов нормативов отчислений в бюджеты данных уровней от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соот-

ветствии с БК РФ и НК РФ в бюджет субъекта РФ. В том числе на практике некоторыми субъектами РФ устанавливаются дополнительные нормативы отчислений от налога на прибыль организаций.

Так, по данным Минфина РФ, в 2011 г. дополнительные отчисления от налога на прибыль организаций в пользу муниципальных образований были установлены в 7 регионах.

Как можно увидеть, данная практика является далеко не повсеместной, хотя ее целесообразность не оспаривается, в том числе даже Минфином РФ, которым отмечается, что закрепление единых нормативов отчислений, в том числе от налога на прибыль организаций, является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы, что позволило получить в 2011 г. дополнительные поступления в местные бюджеты от налога на прибыль организаций в размере 20,4 млрд руб¹².

В этой связи представляется целесообразным предусмотреть обязательность отчислений от налога на прибыль организаций в местные бюджеты в соответствующих правовых актах на федеральном уровне, к примеру, в размере суммы налога, исчисленной по налоговой ставке в размере 2%.

2. Передача в местные бюджеты дополнительных отчислений от налога на доходы физических лиц (далее — НДФЛ).

Также весьма перспективным для деятельности местного самоуправления представляется дополнительная передача от НДФЛ в местные бюджеты.

В настоящее время местные бюджеты поселений и муниципальных районов получают по 10% от указанного налога, а городские округа 20%. Одновременно субъекты РФ обязаны установить единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 20% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от данного налога.

Согласно отчетности Минфина РФ в 2011 г. НДФЛ являлся бюджетообразующим налогом, удельный вес данного налога составлял 66,4% от всех налогов. При этом общий объем доходов, полученных местными бюджетами от НДФЛ, составил 162,7 млрд руб. или 11,7% доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ от указанного налога.

Закрепление дополнительных отчислений от данного налога в местные бюджеты

¹² Сайт Министерства финансов РФ // URL: <http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring> (последнее посещение – 15 февраля 2013 г.).



будет способствовать повышению активности и качества участия органов местного самоуправления в развитии бизнеса, экономики на территории муниципального образования, поскольку создание новых выгодных условий для организаций и предприятий, оказание помощи в организации их деятельности позволит, соответственно, создавать новые рабочие места, расширять производство, что впоследствии увеличит поступление НДС в местные бюджеты.

Кроме того, в таком случае органы местного самоуправления, помимо уполномоченных налоговых органов, будут заинтересованы и мотивированы в выявлении на территории муниципального образования «черных зарплат», выплачиваемых различными организациями своим работникам, которые снижают объем НДС, поступающего в местные бюджеты.

Обратившись к практике зарубежных государств, мы можем увидеть, что доля данного налога также весьма значительна в местных бюджетах других государств, при этом она составляет, все-таки, большие размеры в общем объеме доходов местных бюджетов. В США подоходный налог составляет около 30% в общем объеме поступлений¹³. В ФРГ 15% от общей доли подоходного налога подлежит зачислению в местные бюджеты, в федеральный бюджет 42,5%, при этом индивидуальный подоходный налог составляет 46% всех налоговых доходов федерального бюджета¹⁴.

С учетом изложенного, предлагается предусмотреть дополнительные отчисления от НДС в местные бюджеты в размере не менее 30% от общего объема средств, поступающих в бюджеты РФ.

3. Перераспределение действующих налогов и сборов в целях сохранения и развития территорий муниципальных образований.

Ряд действующих налогов и сборов в Российской Федерации прямо либо косвенно связан с какой-либо деятельностью организаций и предприятий на территории муниципального образования, с негативными явлениями, происходящими также на территории муниципального образования, которые влекут за собой наступление вреда, неблагоприятных последствий, именно, для объектов муниципального образования, общего пользования. В таком случае представляется целесообразным поступления от таких видов налогов и сборов направлять в местные бюджеты, за счет которых более эффективно и качество для территории муниципального образования могли бы

предупреждаться, ликвидироваться соответствующие негативные последствия.

Примечательной характеристикой таких налогов и сборов является то, что они связаны, именно, с какой-то либо хозяйственной, бытовой, противоправной деятельностью на территории муниципального образования. Данные денежные средства могли бы быть использованы на благоустройство территории муниципального образования, на обеспечение охраны окружающей среды, улучшение окружающей среды, на ликвидацию непредвиденных негативных последствий.

В зарубежных странах действует как система таких налогов и сборов, так может быть принят и единый налог, который включает в себя такие платежи, к примеру, в ФРГ такой налог называется промысловым.

Такой налог связан исключительно с материально-вещественными особенностями объекта обложения. Им облагаются только немецкие предприятия, осуществляющие промышленную, торговую, снабженческую и др. виды деятельности. Взимание налога обосновывается тем, что предприятия пользуются коммунальной инфраструктурой, оказывают воздействие на окружающую среду. Налог должен компенсировать часть затрат, возникающих у общин в связи с деятельностью предприятия¹⁵. В общины поступает 82 % средств от данного налога¹⁶.

Во Франции также введен промысловый налог, его уплачивают физические и юридические лица, занимающиеся постоянно производственной деятельностью, не получающие за нее заработную плату и не освобожденные от этого налога. Обложению таким налогом подлежит деятельность, носящая постоянный характер, периодические сезонные работы, разовая закупка товара с целью дальнейшей продажи нескольким покупателям¹⁷.

В США местные налоги включают экологические налоги, поимущественный налог, сборы с транспортных средств¹⁸.

В России также предусмотрены аналогичные налоги и сборы, в связи с чем представляется целесообразным внести следующие изменения в действующее законодательство РФ в части осуществления их сборов и распределения.

– Предлагается предусмотреть зачисление штрафов за административные правонарушения, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях, Налоговым кодексом РФ, по месту совершения правонарушения (в настоящее время

¹³ Берстембаева Р.К. Организация государственных финансов в отдельных развитых странах: учеб. пособие. Алматы: Институт развития Казахстана, 2001. С. 55.

¹⁴ Там же. С. 84.

¹⁵ Там же. С. 87.

¹⁶ Там же. С. 85.

¹⁷ Там же. С. 154.

¹⁸ Там же. С. 42.



указанные штрафы зачисляются в местные бюджеты по месту нахождения органа, налагающего указанные штрафы, что представляется недостаточно объективным для муниципального образования, вред которому фактически нанесен).

- с 2016 г. в бюджеты субъектов РФ будет поступать 95% от платы за негативное воздействие на окружающую среду (в настоящее время 80%), 5% в федеральный бюджет.

Плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду являются предприятия и организации, иностранные юридические и физические лица, осуществляющие виды деятельности, связанные с природопользованием — загрязнением окружающей среды, выбросами в атмосферный воздух, сбросами в поверхностные водные объекты, размещением отходов и др. Поступления платежей формируются на территории того субъекта РФ, а точнее даже муниципального образования, в котором плательщики осуществляют свою деятельность, и могут быть направлены на финансирование здравоохранения и улучшение экологической обстановки региона, в связи с чем необходимо предусмотреть процент отчисления от данной платы в пользу муниципальных образований, к примеру, в размере 20% от общего объема взимаемой платы.

- Перераспределение сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов (далее — водные объекты), объектами животного мира. В настоящее время указанные сборы распределяются следующим образом за пользование водными объектами 20% в федеральный бюджет, 80% в бюджет субъектов РФ, за пользование объектами животного мира 100% в бюджеты субъектов РФ. Учитывая, что указанными объектами могут пользоваться, в том числе на территории конкретного муниципального образования, представляется целесообразным процент отчислений в размере 10% направлять в бюджеты муниципальных образований, которыми в дальнейшем указанные объекты могут быть воспроизведены усилиями местного сообщества.
- Перераспределение средств от налога на имущество организаций. В настоящее время данный налог в полном объеме поступает в бюджеты субъектов РФ. Для сравнения в США поимущественный налог с физических и юридических лиц составляет 30% общих доходов местных бюджетов¹⁹. В Великобритании налог на жильё и тари-

фы на движимое имущество относится к основным четырем источникам доходов местных бюджетов²⁰. Во Франции также налог на жильё отнесен к четырем основным налогам местных бюджетов²¹.

Одновременно, аналогичный налог на имущество физических лиц подлежит зачислению в полном объеме в местные бюджеты, в связи с чем представляется сложным сделать вывод о цели закрепления налога на имущество организаций в полном объеме в бюджеты субъектов РФ.

Закрепление отчислений от данного налога в местные бюджеты будет стимулировать местное сообщество к полному учету организациями своего имущества, что позволит повысить собираемость данного налога, а также поступления доходов не только в местные бюджеты, но и в региональные.

Кроме того, использование организациями такого имущества влекло бы поступление дополнительных доходов в местные бюджеты, которые могли бы направляться органами местного самоуправления на инвестиционные цели в организации на территории муниципального образования, что влекло бы увеличение налогооблагаемой базы по данному налогу.

Также необходимо отметить, что данное имущество используется на территории муниципального образования и так или иначе влияет на территорию муниципального образования, влечет косвенные расходы муниципального образования по обслуживанию и развитию дорожной сети, улучшению экологии, обеспечению и развитию жилищно-коммунального хозяйства и пр.

В этой связи представляется возможным предусмотреть отчисления, к примеру, в размере 10% от данного налога в местные бюджеты.

- В настоящее время в бюджеты субъектов РФ в целях обслуживания и развития дорожного хозяйства зачисляются транспортный налог по нормативу 100%, а также акцизы от автомобильного бензина, прямогонного бензина, дизельного топлива, моторных масел для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей также по нормативу 100%.

С 2014 г. органы государственной власти субъекта РФ обязаны будут установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от указанных акцизов, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от данного налога.

¹⁹ Там же. С. 58.

²⁰ Там же. С. 113.

²¹ Там же. С. 154.



Вместе с тем указанная доля представляется не вполне обоснованной и достаточной для обеспечения муниципальными образованияами качественной дорожной сети, в связи с чем следует увеличить указанную долю хотя бы до 20% доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от таких акцизов.

Кроме того, представляется целесообразным установить аналогичную норму по обязательному зачислению в местные бюджеты не менее 10 % от транспортного налога, поступающего в бюджеты субъектов РФ.

4. Перераспределение средств от акцизов, предусмотренных действующим законодательством РФ.

Акцизы на определенные виды товаров, по сути, также возможно отнести к стимулирующим факторам в деятельности органов местного самоуправления, которая, безусловно, в данном случае является лишь второстепенной, учитывая тот товар и продукты, которые облагаются акцизами.

Тем не менее, установление дополнительных отчислений от акцизов может стимулировать местное самоуправление к развитию экономики на соответствующей территории, поскольку местные структуры будут стимулированы к продвижению, именно, товаров местного производства, к их употреблению и использованию, в том числе товаров в принципе российского производства, что, в итоге, должно стимулировать муниципальные образования к развитию производства в муниципальном образовании.

Кроме того, органы местного самоуправления, а также местные гражданские сообщества будут заинтересованы в ликвидации либо же в сокращении объемов нелегального создания и употреблении подакцизных товаров (алкогольные напитки, табачная продукция и пр.), поскольку доход от подакцизных товаров будет поступать, в том числе, в местные бюджеты.

В этой связи предлагается целесообразным предусмотреть поступления в местные бюджеты от следующих акцизов:

- на спирт этиловый из всех видов сырья, включая пищевое;
- на спиртосодержащую продукцию;
- на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%, включающую пиво, вина, фруктовые вина, игристые вина (шампанские), винные напитки, изготавливаемые без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сула, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята;

- алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9%;
- на табачную продукцию.

В настоящее время указанные акцизы в различных пропорциях в полном объеме поступают в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ.

5. Перераспределение доходов, поступающих в бюджеты бюджетной системы РФ от специальных налоговых режимов.

Безусловно, установление и введение специальных налоговых режимов связано с развитием мелкого и среднего бизнеса, а также поддержкой определенной отрасли производства.

Так, перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога (далее — ЕСН) вправе организации и индивидуальные предприниматели (далее — ИП), производящие сельскохозяйственную продукцию, осуществляющие ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) и реализующие эту продукцию, при условии, что в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) таких организаций и ИП доля дохода от реализации произведенной ими сельскохозяйственной продукции, включая продукцию ее первичной переработки, произведенную из сельскохозяйственного сырья собственного производства, составляет не менее 70%.

На упрощенную систему налогообложения могут перейти лишь организации, у которых доходы за девять месяцев текущего года не превысили 45 млн руб., а также организации и ИП, средняя численность работников которых не должна превышать 100 человек. Кроме того, банки не могут перейти на упрощенную систему налогообложения.

Единый налог на вмененный доход вправе уплачивать организации и ИП, численность в которых не превышает 100 человек, а также организации в которых доля других организаций не более 25.

На патентную систему налогообложения не могут перейти только ИП, при этом за исключением тех, у которых средняя численность превышает 15 человек, а также в случае, если деятельность осуществляется при в рамках договора простого товарищества или договора доверительного управления имуществом.

Необходимо отметить, что стимулирующим фактором для организаций и ИП для перехода на данные режимы является то, что они, в основном, освобождаются от уплаты НДС, налога на имущество организаций (налога на имущество физических лиц), налога на добавленную стоимость, которые поступают, в свою очередь, в федеральный и региональный бюджеты.



В этой связи дополнительные поступления в местные бюджеты доходов от специальных налоговых режимов будет опять-таки стимулировать муниципальные образования к решению вопросов местного значения в соответствующих областях, к развитию малого и среднего бизнеса.

В этой связи необходимо изменить существующую систему распределения между бюджетами доходов от специальных налоговых режимов, а именно, предусмотреть дополнительные отчисления от упрощенной системы налогообложения в бюджеты муниципальных образований, поскольку в настоящее время указанный налог в полном объеме поступает в бюджет субъекта РФ.

6. Оптимизация (инвентаризация) и отмена налоговых льгот по налоговым платежам, поступающим в местные бюджеты.

В настоящее время существует большое количество различных льгот по оплате налогов, в том числе и по налогу на имущество организаций и земельному налогу. Представляется целесообразным проведение актуализации таких льгот и принятие мер по их оптимизации.

К примеру, действующим законодательством предусмотрены льготы по уплате налога на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий электропередач. Безусловно, отмена таких льгот может повлечь незапланированный рост затрат субъектов естественных монополий в газовой сфере, сфере электроэнергетики и, соответственно, к росту тарифов и цен на оказываемые населению услуги.

Вместе с тем такие организации все более становятся коммерческими с частным участием и действуют в соответствии с принципами конкуренции, такие организации отличаются высокой прибыльностью. Ранее предоставление таких льгот было обосновано тем, что они предоставляли услуги населению по льготным ценам, на сегодняшний день стоимость таких услуг приближается к общемировым. Одновременно установление для таких организаций льгот представляется не вполне обоснованным с позиции лишения соответствующих доходов региональных и местных бюджетов. Кроме того, наличие таких льгот может служить дестимулирующим фактором в развитии

публичного образования соответствующих сфер деятельности.

В этой связи представляется целесообразным предусмотреть поэтапное снижение либо отмену льгот по налогу на имущество организаций.

Относительно предоставления льгот по земельному налогу следует отметить следующее. Во исполнение ст. 214 Гражданского кодекса РФ часть земель, находящихся в не разграниченном состоянии, перешли автоматически в федеральную собственность фактически без какого-либо разграничения прав. Данные земли в итоге не используются либо переданы в военное ведомство, которое их также практически не использует, в результате чего потенциально значительные суммы от арендной платы за землю и продажи земельных участков не поступают в местные бюджеты.

В этой связи их следует либо передать в собственность муниципальных образований либо вывести их из режима льготирования по земельному налогу.

Кроме того, представляется целесообразным установление в действующем законодательстве механизма системного и комплексного анализа целесообразности и эффективности предоставления тех или иных налоговых привилегий и льгот.

7. Установление административной ответственности за корыстно некачественное администрирование поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ. К примеру, по личной заинтересованности руководителя органа власти, ответственного за сбор арендных платежей с определенных организаций такие платежи систематически могут не взиматься, что влечет к денежным потерям соответствующего бюджета. В настоящее время такая ответственность действующим законодательством России не предусмотрена.

Подводя итог всему вышеизложенному в настоящей работе, представляется, что обозначенный в работе комплекс мер должен позволить немного сместить приоритеты осуществления публичной власти в стране, прежде всего, направив их на социально-экономическое развитие самых маленьких частичек нашего государства — муниципальных образований, что, по мнению автора, будет способствовать развитию государства в целом.

Материал получен редакцией 1 марта 2013 г.